

Hartmut Sangmeister

**“¡América Latina es nuestra patria!”
Perspektiven regionaler Integration
in Lateinamerika**

**1. Ambitionierte Pläne und dürftige Resultate:
Lateinamerikanische Integrationserfahrungen**

Die Vorstellung von Lateinamerika als einer kulturell, politisch und wirtschaftlich geeinten Region hat eine lange, immer wieder beschworene Tradition. Der Aufgabe, die Vereinigung des Subkontinents zu verwirklichen, kommt in mehreren lateinamerikanischen Ländern sogar Verfassungsrang zu.¹ Schon Simón Bolívar, der Befreier großer Teile Lateinamerikas von der spanischen Kolonialherrschaft, hatte 1826 die Staatsoberhäupter der neuen hispanoamerikanischen Staaten zu einem Gipfeltreffen nach Panama eingeladen, um für seine Vision eines politisch geeinten lateinamerikanischen Subkontinents zu werben. Doch die Realität des von Grenzen und Interessengegensätzen geteilten Lateinamerikas erwies sich als stärker. “Niemals werden wir glücklich sein” soll der *Libertador* der konventionellen Hagiographie zu Folge prophezeit haben, niemals, solange die Vielfalt Lateinamerikas seiner Einheit entgegen stünde. Tatsächlich haben in der fast zweihundertjährigen Geschichte lateinamerikanischer Einigungsbemühungen die Fehlschläge überwogen. Die Ergebnisse der zahlreichen regionalen Integrationsprojekte konnten den ambitionierten Erwartungen in der Regel nicht entsprechen. Denn eine tiefe Kluft zwischen den angekündigten Zielen und den anspruchsvollen Vertragstexten einerseits und dem tatsächlichen Verhalten der nationalen Akteure sowie deren unterschiedliche Interpretation der vertraglich vereinbarten Integrationsverpflichtungen andererseits hat lange Zeit

1 So bestimmt z.B. Artikel 4 der brasilianischen Verfassung von 1988, dass die Föderative Republik Brasilien die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas anzustreben habe, mit dem Ziel einer Gemeinschaft der Nationen Lateinamerikas.

die Projekte regionaler Kooperation und Integration in Lateinamerika geprägt. Dennoch ist die Idee eines geeinten Lateinamerikas als rhetorische Fiktion und literarischer Topos stets präsent geblieben.

Traditionell stehen sich in Lateinamerika zwei gegensätzliche Auffassungen über die Funktion regionaler Integrationsprozesse gegenüber: Die Vertreter der "merkantilistischen These" betrachten Integrationsabkommen als Instrumente zur Förderung des grenzüberschreitenden intraregionalen Handels, während die Verfechter der "desarrollistischen These" in regionalen Integrationssystemen markterweiternde Instrumente zur Förderung der nachholenden industriellen Entwicklung ihrer jeweils eigenen Länder sehen. Angesichts unterschiedlicher Intentionen und gegensätzlicher Interpretationen waren in der Vergangenheit lateinamerikanische Kooperationsabkommen in der Regel zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht mehr beinhalteten als Kompromisse auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners widersprüchlicher Interessen der beteiligten Vertragspartner. So hat sich beispielsweise der 1960 von sieben lateinamerikanischen Staaten unterzeichnete Vertrag zur Gründung der *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) ebenso als untauglich erwiesen, die vereinbarten Ziele zu erreichen, wie das Projekt eines *Mercado Común Latinoamericano*, den zu gründen lateinamerikanische Staats- und Regierungschefs 1967 vereinbarten, das aber nie über mehr als feierliche Absichtserklärungen hinausgekommen ist.

Trotz der wenig ermutigenden Erfahrungen in der Vergangenheit haben lateinamerikanische Integrationsprojekte gegen Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine nachhaltige Renaissance erfahren. Inzwischen gehören alle Staaten der Region einem oder sogar mehreren Bündnissen (sub-)regionaler Kooperation und Integration an, die sich teilweise geographisch überlappen (Tab. 1). Die Wiederbelebung des regionalen Integrationsgedankens in Lateinamerika war zum einen Reaktion auf die weltweit zu beobachtende Tendenz zur Formierung regionaler Wirtschaftsblöcke wie Europäische Union (EU), *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), *Gulf Cooperation Council* (GCC) oder *Southern African Development Coordination Conference* (SADC) (World Bank 2000: 4f.).

Tabelle 1: Subregionale Integrationsbündnisse in den beiden Amerikas

Regionalbündnis (*Gründungsdatum)	Mitgliedstaaten	Bevölkerung 2004 (in Mio.)	Aggregiertes BIP ^a 2004 (in Mrd. US\$)
ALADI *1980 <i>Asociación Latinoamericana de Integración</i>	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Kuba (seit 1999), Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela	483	1.864 ^b
CAFTA *2005 <i>Central American Free Trade Agreement</i>	Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, USA	338	11.804
CAN *1996 <i>Comunidad Andina de Naciones</i>	Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru, Venezuela ^c	121	315
CARICOM *1973 <i>Caribbean Community and Common Market</i>	Antigua u. Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Montserrat, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago	14 ^c	38 ^c
G-3 *1995 <i>Grupo de los Tres</i>	Kolumbien, Mexiko, Venezuela ^e	176	879
MCCA *1960 <i>Mercado Común Centroamericano</i>	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	36	74
MERCOSUR *1991 <i>Mercado Común del Sur</i>	Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay (seit 1996 sind Bolivien und Chile assoziiert; seit 2003 Peru, seit 2004 Ekuador, Kolumbien und Venezuela ^f).	234 (368 ^d)	771 (1.187 ^d)

^a Ohne Kuba.^b Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.^c Ohne Montserrat.^d Einschließlich der assoziierten Staaten.^e Venezuela hat 2005 den Austritt angekündigt.^f Venezuela ist seit Juli 2006 Vollmitglied, allerdings gelten Übergangsfristen für die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten innerhalb des Bündnisses.Quelle: World Bank, *World Development Indicators Online*<<http://www.worldbank.org>> (Zugriff 03.07.2006).

Zum anderen ist das Wiederaufleben des regionalen Integrationsgedankens in Lateinamerika aber auch im Kontext des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu sehen. An die Stelle des über viele Dekaden favorisierten Modells defensiver, binnenorientierter Importsubstitution trat mit der "neoliberalen Revolution" das Paradigma offensiver, exportorientierter Weltmarktintegration. Erweiterte Märkte innerhalb (sub-)regionaler Integrationsbündnisse sollten den nationalen Produzenten Erprobungsfelder für die international üblichen Produktionstechniken und Kommerzialisierungsstrategien erschließen, deren Beherrschung als Voraussetzung für den Eintritt in den von den Industrieländern dominierten Weltmarkt gilt. Konsequenterweise sollten die neuen lateinamerikanischen Integrationsprojekte einem "offenen Regionalismus" verpflichtet sein, nicht mehr gegen den Weltmarkt gerichtet, sondern als pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg in einen weitgehend liberalisierten Weltmarkt gedacht. Der neue Integrationsansatz sollte sich auch dadurch von früheren lateinamerikanischen Integrationsversuchen unterscheiden, dass er auf allzu ambitionierte, unrealistische Zielsetzungen ebenso verzichtete wie auf aufwendige institutionelle Strukturen. Wechselseitige Marktöffnung durch graduelle Zollsenkungsprogramme, die intergouvernemental ausgehandelt werden und mit den Regeln der *World Trade Organization* (WTO) kompatibel sind, lautete die Devise der neuen regionalen Integrationsstrategie.

Tabelle 2: Lateinamerikanische Handelsverflechtungen 2005*

Bestimmungs- region Lieferregion	Anteile der Bestimmungsregion an den Gesamtexporten der Lieferregion in %				
	CAN	G3	MCCA	MERCOSUR	Lateinamerika
CAN	9	6	2	2	19
G3	4	3	1	1	7
MCCA	1	4	22	< 1	29
MERCOSUR	5	6	1	13	28
Lateinamerika	4	4	2	5	16
NAFTA	1	9	1	2	13

* Vorläufige Werte.

Quelle: Inter-American Development Bank (2006): *Integration and Trade in the Americas: Periodic Note*, Washington, D.C., März.

Die neue Integrationswelle in Lateinamerika hat bislang noch zu keiner signifikanten Intensivierung der relativ geringen Außenhandelsverflechtungen in der Region geführt (vgl. Tab. 2). Für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind die nordamerikanischen Märkte und die EU als Absatzgebiete nach wie vor von erheblich größerer Bedeutung als die lateinamerikanischen Nachbarn. So entfielen von den Gesamtexporten der *Grupo de los Tres* im Jahr 2005 lediglich 7% auf lateinamerikanische Abnehmer, die Mitgliedstaaten der CAN setzten im selben Jahr weniger als ein Fünftel ihrer gesamten Ausfuhren in anderen lateinamerikanischen Staaten ab. In der Außenhandelsstatistik des MERCOSUR waren die CAN-Länder 2005 als Zielregion von Exporten mit lediglich 5% der gesamten Exporte vertreten, die Mitgliedstaaten des MCCA mit gerade 1%. Auch innerhalb der (sub-)regionalen Integrationsbündnisse sind die Handelsverflechtungen nicht sehr ausgeprägt; so wickelten die vier Gründungsstaaten des MERCOSUR 2004 lediglich 13% ihrer Gesamtausfuhren untereinander ab, die CAN-Staaten weniger als 10%. In der Periode 1993-2003 blieb die Dynamik des Intradblockhandels der regionalen Integrationsbündnisse – gemessen an den durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Exporte – zum Teil deutlich hinter der Dynamik des Extradblockhandels zurück (Tab. 3).

Tabelle 3: Intra- und Extradblockhandel lateinamerikanischer Integrationsbündnisse 1993-2003 in %

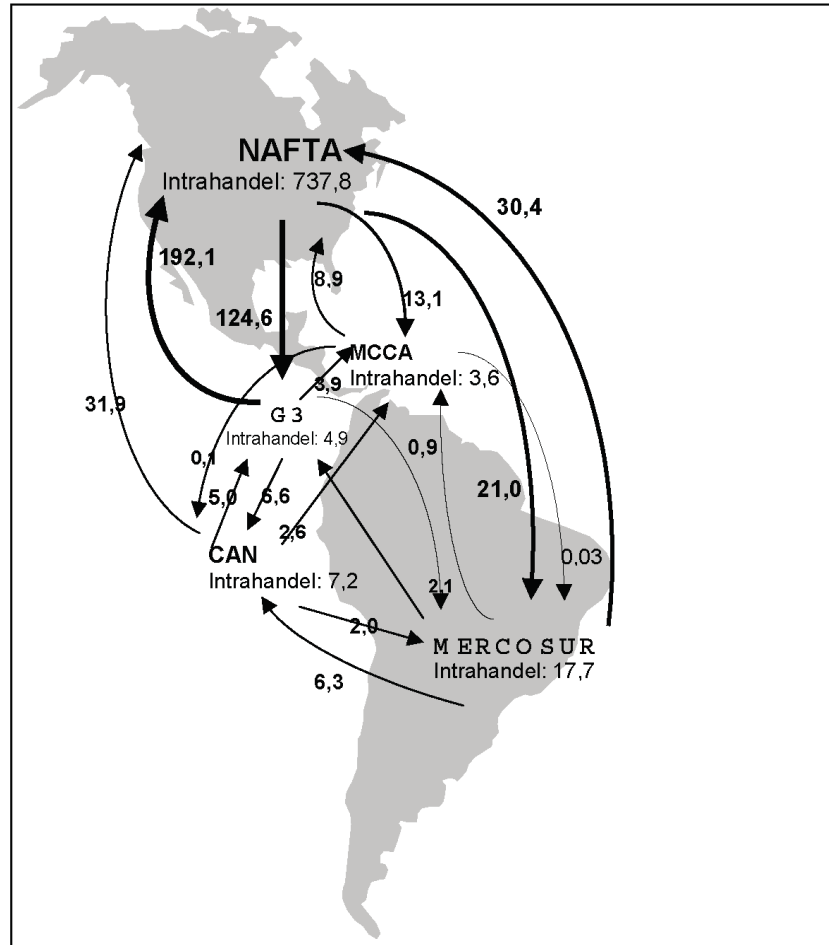
Integrationsbündnis	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Intradblock-Exporte 1993-2003	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Extradblock-Exporte 1993-2003	Intradblock-Exporte in % der Gesamtausfuhren des Integrationsbündnisses	
			1993	2003
CAN	5,7	6,7	9,8	9,0
CARICOM	13,0	12,7	17,1	17,4
MCCA	11,0	8,4	22,5	26,9
MERCOSUR	2,4	7,8	18,5	12,0
NAFTA	7,6	3,2	46,7	57,1

Quelle: Inter-American Development Bank: *Periodic Notes on Integration* <<http://www.iadb.org>> (Zugriff am 16.11. 2005) sowie eigene Berechnungen.

Dies führte dazu, dass sowohl die Mitgliedsländer der CAN als auch die des MERCOSUR im Jahr 2003 im Vergleich zu 1993 einen höheren Anteil ihrer Exporte mit Drittländern außerhalb des Integrationsbündnisses abwickelten.

Bezogen auf die beiden Amerikas betragen die interregionalen Handelsströme ein Vielfaches des intraregionalen Warenaustauschs (vgl. Abb. 1). Zudem wird der intraregionale Handel von Wirtschaftskrisen in der Region stärker getroffen als der Außenhandel Lateinamerikas mit den westlichen Industrieländern. Einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zwischen den lateinamerikanischen Volkswirtschaften stehen nicht nur weiterhin existierende Zollhürden und nichttarifäre Hemmnisse entgegen, sondern auch nichtkomplementäre Produktionsstrukturen und der technologische Rückstand der Region. Ein zusätzliches Hemmnis stellen die Engpässe im Transport- und Kommunikationsbereich dar: Waren aus lateinamerikanischen Staaten können teilweise schneller und kostengünstiger zu Abnehmern in Nordamerika geliefert werden als zu Kunden auf dem eigenen Subkontinent. Es fehlt in weiten Teilen Lateinamerikas eine leistungsfähige materielle Infrastruktur als eine der entwicklungsfördernden Voraussetzungen ökonomischer Integration über die Grenzen nationaler Territorien hinweg (IDB 2002: 125f.). Hinzu kommt, dass die Regierungen Lateinamerikas bislang nur begrenzt integrationsbereit sind, zumal kaum positive Erfahrungen mit den politisch stabilisierenden Mechanismen multilateraler Kooperation und Integration vorliegen. Es dominiert nach wie vor das Prinzip des Nationalstaates, der für sich alleine entscheidet, der zwischenstaatliche Konflikte vorrangig bilateral zu lösen trachtet und nicht bereit ist, auf Souveränitätsrechte zu Gunsten institutionalisierter Gemeinschaftsaktionen zu verzichten.

Abbildung 1: Interamerikanische Handelsströme 2004
Intraregionale und interregionale Exporte in Mrd. US\$



Quelle: Inter-American Development Bank (2004a).

Die lateinamerikanischen Länder gehören als *Middle Income Countries* ganz überwiegend zu der Mittelklasse der Weltwirtschaft.² Und so wie die Mittelschichten in (fast) allen Ländern der Welt im Zuge des Globalisierungsprozesses von gesellschaftlichem Abstieg bedroht sind, laufen auch die Volkswirtschaften der weltwirtschaftlichen Mittelschicht Gefahr, zu den Verlierern des Globalisierungsprozesses zu gehören (Garrett 2004). Lateinamerikas Volkswirtschaften haben im globalisierten Wettbewerb weder große Chancen in den wertschöpfungsintensiven *High-Tech*-Segmenten des Weltmarktes, die von den westlichen Industrieländern besetzt sind, noch in den Niedrigstlohnssektoren, in denen die *Low Income Countries* Asiens und Afrikas südlich der Sahara Wettbewerbsvorteile besitzen.

Auch von einer weiteren Liberalisierung seiner Handelsregime kann Lateinamerika sich keinen zusätzlichen Wachstums- und Entwicklungsschub erwarten, denn die meisten Länder der Region haben ihr außenwirtschaftliches Protektionsniveau bereits in den beiden zurückliegenden Dekaden massiv gesenkt. Hatte der durchschnittliche Importzollsatz der Region zu Beginn der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch 21,3% betragen, so lag er zu Beginn der neunziger Jahre nur noch bei 11,6%, und damit niedriger als in Ostasien (14,7%). Auch bei dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse hat Lateinamerika im internationalen Vergleich fast so etwas wie eine Vorreiterrolle eingenommen: Im lateinamerikanischen Durchschnitt betrug das in Zölle umgerechnete Protektionsniveau nichttarifärer Handelshemmnisse Anfang der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch fast 33%, zu Beginn der neunziger Jahre hingegen lediglich 6,6%, gegenüber beispielsweise 7,4% in Ostasien (Jawad 2004: 58).

Trotz des Abbaus von Zollhürden ist Lateinamerikas Anteil am Welthandel mit Waren und Dienstleistungen rückläufig. In der asiatischen Entwicklungsländerregion war während der zurückliegenden Dekaden der Aufstieg außenwirtschaftlicher *overperformer* zu beobachten, denen erfolgreich die Imitation und Weiterentwicklung von zuvor in den westlichen Industrieländern gefertigter Produkte gelun-

2 Von der Weltbank werden in Lateinamerika und der Karibik lediglich Haiti und Nicaragua als *Low Income Countries* klassifiziert; alle übrigen Länder der Region gehören zu der Gruppe der *Middle Income Countries* mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf im Jahre 2004 zwischen 826 und 10.065 US\$ (World Bank 2005: 291).

gen ist. Hingegen sind fast alle lateinamerikanischen Volkswirtschaften als Exporteure von Primärgütern und von Gütern relativ niedriger technologischer Komplexität weiterhin in das tradierte, komplementäre Austauschmuster der Weltwirtschaft eingebunden geblieben. Und diejenigen lateinamerikanischen Anbieter, die in Segmenten des Weltmarktes für verarbeitete Produkte präsent sind, können sich zunehmend weniger gegenüber der asiatischen Konkurrenz behaupten. Ein substanzielles Entgegenkommen in außenwirtschaftlichen Fragen, das den Zugang zu bislang abgeschotteten Märkten erleichtern würde, kann Lateinamerika derzeit weder von den USA noch von der EU erwarten. Auch mit einem Wettlauf um immer neue bilaterale, subregionale und regionale Freihandelsabkommen werden die lateinamerikanischen Volkswirtschaften die sektoralen und geographischen Profile ihrer Außenwirtschaften kaum wesentlich verändern. Attraktiver erscheinen daher möglicherweise Strategien, die auf eine Vertiefung der regionalen Integration in Lateinamerika zielen. Allerdings müssen solche Integrationsstrategien einhergehen mit einer Harmonisierung makroökonomischer Politiken, mit Verbesserungen der regionalen Infrastruktur sowie mit einer effektiven Förderung der Humankapitalbildung als Voraussetzung für die Einbindung in solche Segmente globaler Wertschöpfungsketten, in denen ein höherer Wertzuwachs generiert wird, als dies bei Primärprodukten der Fall ist.

Das Plädoyer für eine solche Strategie vertiefter regionaler Integration schließt nicht aus, dass sich in einigen lateinamerikanischen Volkswirtschaften positive Entwicklungseffekte auch mit einer Strategie erzielen lassen, die vorrangig auf der Ausfuhr von Agrargütern und Rohstoffen basiert.³ Allerdings erfordert eine solche Strategie ebenfalls die Diversifizierung der Exporte, um sich gegen die starken Schwankungen der Weltmarktpreise für Primärprodukte abzusichern.

3 Zu diesen Ländern gehören in Lateinamerika beispielsweise Chile und insbesondere Brasilien, das mit einer solchen Exportstrategie in den zurückliegenden Jahren relativ erfolgreich war. Brasilien nimmt bei der landwirtschaftlichen Produktion und bei dem Export von Agrarprodukten im internationalen Vergleich Spitzenplätze ein, und es verfügt über die weltweit größten (bekannten) Vorkommen an Rohstoffen wie Eisenerz, Mangan, Kupfer, Nickel und Bauxit. Angesichts dieses Potenzials werden für das größte Land Lateinamerikas – ebenso wie für die drei anderen Länder der BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) – in den kommenden Dekaden enorme gesamtwirtschaftliche Wachstumschancen gesehen, sofern größere Störungen ausbleiben (Wilson/Purushothaman 2003).

Exportdiversifizierung lässt sich jedoch auch in diesem Falle nur erreichen, wenn die Produktivität in den relevanten Wirtschaftssektoren mit produktionstechnischen Fortschritten durch verstärkte Nutzung moderner Technologien gesteigert werden kann.

2. Ach, Lateinamerika: So nahe den USA

Regionalen Integrationsstrategien in Lateinamerika, die auf mehr zielen als die Bildung von Freihandelszonen, steht tendenziell die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit vieler lateinamerikanischer Volkswirtschaften von den USA entgegen und deren "gesamtamerikanisch" ausgerichteter politischer Gestaltungswille. Die USA neigen dazu, panamerikanische Zusammenarbeit mit Freihandel gleichzusetzen – sofern es ihnen nutzt und zu den Bedingungen ihrer Vision des Globalisierungsprozesses. Die derzeitige US-Administration wendet das Freihandels-Dogma durchaus pragmatisch-selektiv an, und sie entspricht damit den wachsenden protektionistischen Tendenzen in allen politischen Lagern des Landes. Von dem Projekt einer *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA), einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, haben sich die USA – ursprünglich Hauptprotagonisten dieses Projektes – schrittweise verabschiedet, nachdem gewichtige lateinamerikanische Verhandlungspartner den für Ende 2004 vorgesehenen Vertragsabschluss mit immer neuen Vorbehalten blockierten (Sangmeister/Melchor del Río 2003). In der Abschlusserklärung des 4. Gipfeltreffens der Amerikas konnten sich die Staats- und Regierungschefs aus Nord- und Südamerika und der Karibik im November 2005 im argentinischen Mar del Plata bezüglich des ALCA-Themas lediglich auf die Feststellung ihres Dissens einigen (Nolte 2005: 245).

Parallel zu den schon seit November 2003 stockenden ALCA-Verhandlungen führen die USA Handelsgespräche mit mehreren Staaten Lateinamerikas und der Karibik. Ein Freihandelsabkommen der USA mit Chile trat am 1. Januar 2004 in Kraft, durch das die Einfuhrzölle für 90% der chilenischen Importe aus den USA und für 95% der US-Einfuhren aus Chile beseitigt wurden. Das *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA) der USA mit den zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik wurde 2005 ratifiziert.⁴

4 Auch vor diesem Freihandelsabkommen konnten allerdings schon fast 80% der Importe aus Zentralamerika und der Dominikanischen Republik zollfrei in die

Seit 2004 laufen Gespräche der USA über Freihandelsabkommen mit Panama und den Andenstaaten, für die der *US-Andean Trade Preference Act* 2006 auslaufen wird. Durch die Intensivierung der US-Angebote an die Andenstaaten sollen offensichtlich auch Bestrebungen Brasiliens und anderer lateinamerikanischer Staaten konterkariert werden, der *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN) mehr Bedeutung zu verschaffen, der am 8. Dezember 2004 gegründeten Staatengemeinschaft, deren Ziel eine verstärkte politische Kooperation und ökonomische Integration der zwölf südamerikanischen Staaten ist.⁵ Allerdings gibt es innerhalb Südamerikas durchaus Vorbehalte gegen die von Brasilien angestrebte Rolle der regionalen Führungsmacht, die eine Art Staatengemeinschaft um sich schart. Überall in der Region gibt es neopopulistische politische Führungspersönlichkeiten, die an die Macht drängen oder sie bereits innehaben (wie Evo Morales in Bolivien und Hugo Chávez in Venezuela), von denen der Rückzug ins Nationale, in die geschlossene Volkswirtschaft propagiert wird, um die Globalisierung auszubremsen. In ökonomischen Konzepten aus der Vergangenheit, die von nationalen Egoismen bestimmt werden, ist aber kaum Raum für Freihandel und Souveränitätsverzicht zu Gunsten regionaler Integration.

Für die USA besteht rein wirtschaftlich gesehen keine zwingende Notwendigkeit für die Ausweitung des Freihandels mit Lateinamerika. Ihre merkantilen Interessen in der Region sind durch bestehende Han-

USA eingeführt werden, auf Grund anderer Präferenzregeln wie z.B. dem *Generalized System of Preferences* (GSP) oder der im Jahr 2000 erneuerten *Caribbean Basin Initiative* (CBI), mit denen die begünstigten Länder der von ihnen erwünschten "NAFTA-Parität" nahe gekommen sind.

5 Neben den Mitgliedern des MERCOSUR und der CAN haben sich auch Chile, Guyana und Surinam der CSN-Initiative angeschlossen. Ob es tatsächlich gelingt, die bislang nur auf ökonomischem Gebiet kooperierenden Integrationsverbünde CAN und MERCOSUR zu einer engeren politischen Zusammenarbeit zu bewegen, bleibt angesichts sehr unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten abzuwarten. Dem 1. Gipfeltreffen der Südamerikanischen Staatengemeinschaft am 29. September 2005 in Brasilia blieben die Präsidenten von Guyana, Kolumbien, Surinam und Uruguay fern; der argentinische Staatspräsident Nestor Kirchner reiste noch vor der Eröffnungssitzung des Gipfeltreffens ab, und auch der Präsident Paraguays, Nicanor Duarte, verließ das Gipfeltreffen vorzeitig. In der Abschlusserklärung des Treffens finden sich weder konkrete Beschlüsse zur künftigen institutionellen Ausgestaltung der CSN noch ein fester Zeitplan für die Bildung einer südamerikanischen Freihandelszone der zwölf CSN-Mitgliedstaaten (Rodrigues 2005).

delsabkommen und durch Direktinvestitionen bereits umfassend abgesichert (Sangmeister 2005a). Mit elf Staaten Lateinamerikas und der Karibik haben die USA bilaterale Investitionsschutzabkommen (*Bilateral Investment Treaties*/BITs) geschlossen, um US-Investoren u.a. gegen Enteignung abzusichern. Die USA sind – vor Spanien, Kanada und Deutschland – das wichtigste Herkunftsland ausländischer Direktinvestitionen in Lateinamerika und der Karibik; aus den USA kam während der zurückliegenden Jahre rund ein Drittel der ausländischen Direktinvestitionen in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften, wobei sich die US-Investoren verstärkt in den Dienstleistungssektoren engagieren (UNCTAD 2004: 38ff.).

Lateinamerika ist wirtschaftlich ungleich stärker auf die USA angewiesen als umgekehrt. Für viele lateinamerikanische Volkswirtschaften würde ein erleichterter Zugang zu den Märkten der USA die Mobilisierung zusätzlicher Exportpotenziale ermöglichen und damit auch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (Sangmeister/Taalouch 2003). Zwar sind die USA in einigen Bereichen von lateinamerikanischen Lieferanten abhängig, wie z.B. von den Erdölimporten aus Venezuela, ihrem drittgrößten Lieferanten dieses wichtigen Rohstoffs, aber bei den meisten anderen Einfuhrgütern der USA ist die geographische Konzentration auf lateinamerikanische Bezugsländer wesentlich geringer. Bei den US-Exporten ist die geographische Diversifikation sogar noch wesentlich ausgeprägter und damit die Konzentration auf lateinamerikanische Handelspartner noch geringer als bei den US-Importen. Hingegen ist Lateinamerika auf den riesigen Absatzmarkt USA angewiesen, auf dem es mehr als die Hälfte seiner Exporte absetzt und für den es vorerst keinen Ersatz durch Ausweitung des intraregionalen Handels gibt.

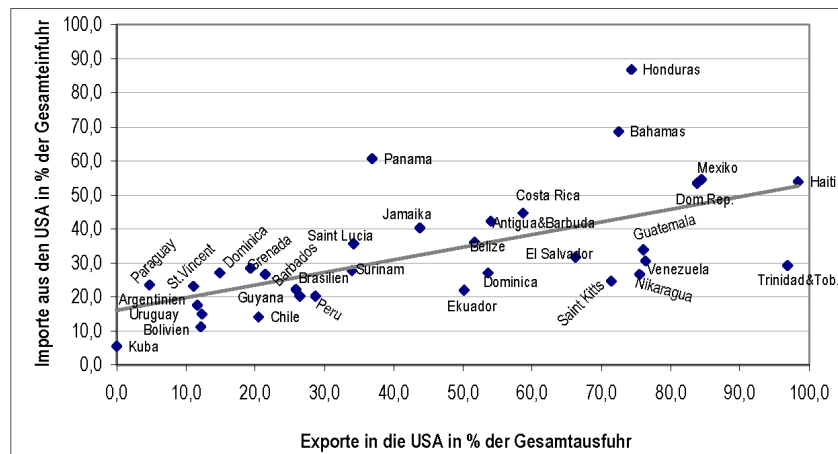
Allerdings sind nicht alle Volkswirtschaften Lateinamerikas in gleichem Maße von dem Außenhandel mit den USA abhängig. Die geographische Konzentration der Ausfuhren lateinamerikanischer Länder auf den US-Markt – und damit auch deren Abhängigkeit von der dortigen konjunkturellen Entwicklung – liegt im lateinamerikanischen Durchschnitt bei 47% der Gesamtausfuhren, jedoch mit erheblichen Unterschieden: Haiti sowie Trinidad und Tobago setzten 2003 mehr als 90% ihrer Exporte in den USA ab, Paraguay hingegen lediglich knapp 5%. Bei den Einfuhren aus den USA ist die Abhängigkeit Lateinamerikas weniger ausgeprägt als bei den Ausfuhren in die USA.

Der Median des prozentualen Anteils der Importe lateinamerikanischer Länder aus den USA lag 2003 bei rund 28% der Gesamteinfuhren und damit deutlich unter dem Median des Exportanteils, der auf die USA entfiel. Allerdings sind die Unterschiede bei der Importabhängigkeit innerhalb Lateinamerikas ebenfalls beträchtlich: Honduras bezog über 80% seiner Einfuhren aus den USA und auch die meisten der übrigen zentralamerikanischen Länder finden sich in der Gruppe mit überdurchschnittlicher Importabhängigkeit von den USA. Die meisten südamerikanischen Volkswirtschaften beziehen hingegen prozentual deutlich weniger Einfuhren aus der wirtschaftlichen Supermacht in Nordamerika. Im Jahr 2003 kam beispielsweise in Brasilien nur gut ein Fünftel der Importe aus den USA, und Chile bezog sogar lediglich 14% seiner Einfuhren von dem nordamerikanischen Handelspartner. Tendenziell geht eine höhere Konzentration der Exporte auf den US-Markt mit einer höheren Konzentration der Einfuhren aus den USA einher (vgl. Abb. 2). Am ausgeprägtesten ist dieser Zusammenhang im Falle Honduras, das 74% seiner Gesamtexporte und 87% seiner Gesamtimporte mit den USA tätigt; aber auch Mexiko, das mehr als 80% seiner Ausfuhren und fast 55% seiner Einfuhren mit dem nördlichen Nachbarn abwickelt, weist eine im lateinamerikanischen Kontext überdurchschnittliche Außenhandelsabhängigkeit von den USA auf.

Lateinamerika hat leidvolle Erfahrungen mit der Abhängigkeit von den USA, und die Legate der gemeinsamen Geschichte belasten die USA als Verhandlungspartner in Lateinamerika mit einem Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsproblem. Ein Rückblick auf die US-Lateinamerikapolitik vergangener Dekaden hilft zu verstehen, warum Appelle Washingtons an panamerikanische Zusammengehörigkeit bei den lateinamerikanischen Adressaten häufig ungute Erinnerungen an den immer wieder mit Gewalt durchgesetzten Anspruch der USA wecken, zu einer besonderen Mission in der gesamten Neuen Welt ermächtigt und verpflichtet zu sein – zu einer Mission im eigenen Interesse. Denn zumindest in der Vergangenheit haben die USA aus ihrer Position der Stärke gegenüber Lateinamerika kaum einen Hehl gemacht. So musste Mexiko 1848 im Frieden von Guadalupe Hidalgo und einige Jahre später, 1854, im Gadsden-Kaufvertrag etwa die Hälfte seines Territoriums an die USA abtreten. Nach dem siegreichen Krieg gegen Spanien annektierten die USA 1898 aus den Resten des iberischen Welt-

reiches u.a. Puerto Rico und Kuba, und 1903 erfanden sie auf Kosten Kolumbiens den Staat Panama, um sich das Nutzungsrecht an der Kanalzone zu sichern. Seit dem 19. Jahrhundert haben die USA durch Uminterpretation der Monroe-Doktrin von 1832 ("Amerika den Amerikanern") und Ausweitung zu einer Theorie des *Manifest Destiny* ihren Anspruch auf Vormundschaft über die lateinamerikanischen und karibischen Staaten legitimiert.

Abbildung 2: Außenhandelsabhängigkeit lateinamerikanischer Länder von den USA (2003)



Quelle: Sangmeister (2005a: 72).

In aller Deutlichkeit hat US-Präsident Roosevelt 1904 die Prinzipien US-amerikanischer Hegemonialpolitik in Lateinamerika formuliert; er ließ die lateinamerikanischen Nachbarn wissen, dass eine Politik nicht toleriert werde, die von den Rechts- und Wertevorstellungen der USA abweiche oder deren wirtschaftlichen Interessen entgegenlaufe. Offensichtlich haben die USA ihre Rechte und Interessen in Lateinamerika häufig als verletzt angesehen. Denn die Liste der offenen US-Interventionen in den Ländern südlich des Rio Grande und im karibischen Raum ist lang; auf dieser Liste stehen zwischen 1898 und dem Zweiten Weltkrieg Kuba, die Dominikanische Republik, Haiti, Mexiko, Nicaragua und Panama, nach dem Zweiten Weltkrieg fanden US-Interventionen in Kuba, Guatemala, der Dominikanischen Republik,

Grenada, Nicaragua und Panama statt. Hinzu kommt die skandalöse Liste verdeckter US-Mitwirkung bei der Etablierung von Militärregimes in Lateinamerika, wie beispielsweise in Brasilien (1964) und in Chile (1973).

Die schönen Worte panamerikanischer Rhetorik von US-Politikern haben allzu häufig im Gegensatz gestanden zu den hässlichen Fakten der US-Lateinamerikapolitik. Dies galt für Präsident Kennedys "Allianz für den Fortschritt" genauso wie für die *Enterprise for the Americas*-Initiative von Präsident George Bush Sr. Das Glaubwürdigkeitsproblem der USA in Lateinamerika relativiert auch die Demokratieklausele, die im ALCA-Vertrag vorgesehen ist. Für die lateinamerikanischen Gesellschaften in ihrem keineswegs konsolidierten Prozess der (Re-)Demokratisierung kann diese Demokratieklausele nur insoweit einen Garantiewert haben, als auf ihre Durchsetzung Verlass ist – Verlass dabei auch auf die USA als dem mit Abstand stärksten Akteur innerhalb des zukünftigen Bündnisses. Zweifel daran werden nicht nur in Lateinamerika formuliert, sondern auch in den USA selbst.⁶

Meinungsumfragen in lateinamerikanischen Ländern zeigen, dass das Ansehen der USA im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gesunken ist.⁷ In lateinamerikanischen Medien werden viele Facetten des politischen Glaubwürdigkeitsproblems der USA thematisiert, z.B. die Weigerung von Präsident George W. Bush, das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen oder dessen Nichtigkeitserklärung der Unterschrift seines Amtsvorgängers Bill Clinton unter das Abkommen über den Internationalen Strafgerichtshof, der Umgang der USA mit der Todes-

6 So schrieb Paul Krugman unter der Überschrift "Losing Latin America" in der *New York Times* (vom 16.04. 2002) im Hinblick auf die undurchsichtige Rolle von US-Diplomaten bei dem Putsch gegen Venezuelas Präsidenten Hugo Chávez im April 2002: "Surely the worst thing about this episode is the betrayal of our democratic principles; 'of the people, by the people, for the people' isn't supposed to be followed by the words 'as long as it suits U.S. interests'".

7 Meinungsumfragen des unabhängigen US-Forschungsinstituts *The Pew Research Center For The People & The Press* in acht lateinamerikanischen Ländern ergaben im Jahr 2002, dass das Ansehen der USA im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gesunken ist. Die Mehrheit der Befragten war der Ansicht, dass die Politik der USA zu einer Verschärfung der Unterschiede zwischen Arm und Reich beitrüge, und dass die Weltmacht keinen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Weltprobleme leiste. In allen lateinamerikanischen Ländern, die in die Meinungsumfrage einbezogen waren, wurde eine zunehmende "Amerikanisierung" der eigenen Gesellschaft mehrheitlich abgelehnt.

strafe⁸ sowie die fragwürdigen Aktivitäten US-amerikanischer Geheimdienste im Kampf gegen den Terrorismus. Auch für die Irak-Politik der Bush-Administration findet sich in der lateinamerikanischen Öffentlichkeit kaum Unterstützung, hingegen viel Sympathie für die Haltung des "alten" Europa in diesem Konflikt.

3. Europa auf dem Rückzug

In Lateinamerika wird der erfolgreiche europäische Integrationsprozess mit seiner schrittweisen Süd- und Osterweiterung durchaus als Modellvorlage für eigene Integrationsbemühungen gesehen.⁹ Vorbildhaft für lateinamerikanische Integrationsvorstellungen ist insbesondere die Kohäsions- und Regionalpolitik des EU-Modells, die zu einem Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat. Das EU-Modell beinhaltet grenzüberschreitende Regionalfonds zur Strukturangleichung und Ausgleichszahlungen für Integrationsverlierer – Mechanismen, die in dem Entwurf für den ALCA-Vertrag nicht vorgesehen sind.

Die Unterschiede zwischen US-amerikanischen Integrationsvorstellungen und dem europäischen Integrationsmodell resultieren aus unterschiedlichen Konzeptionen des Gesellschaftsvertrages, der in der europäischen Tradition alle Bürger einbindet, das Eigentum mit sozialen Pflichten verknüpft und Unterstützung für die Schwächeren verlangt. Abweichende Inhalte des Eigentumsbegriffs und des Gesellschaftsvertrages sowie ein differierendes Verständnis der *res publica* machen die Hauptunterschiede zwischen den Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Europas und der USA aus (Hutton 2002: 357). Diese Unterschiede resultieren in einem differierenden Verständnis vor allem der Rolle des Staates bei der Abmilderung von Marktversagen sowie bei der Wahrnehmung sozialer Sicherungs- und Ausgleichsfunktionen. In den USA widersprechen Sozialbindung des Eigentums

8 Mexiko hat im Januar 2003 Klage vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag gegen die USA erhoben, denen vorgeworfen wurde, 51 in ihrem Land zur Hinrichtung verurteilten Mexikanern die Information verweigert zu haben, die Hilfe von mexikanischen Konsulaten in Anspruch nehmen zu können (*Süddeutsche Zeitung* Nr. 17 vom 22.01. 2003).

9 Vorbehalte bestehen allerdings in Lateinamerika gegen das institutionelle Arrangement des maximalistischen EU-Modells mit seinen supranationalen Institutionen und deren eigenständigen exekutiven und judikativen Befugnissen.

und staatlich organisierte Umverteilung dem Gründungsmythos einer Politik der Freiheit. Aus der Sicht des US-amerikanischen *Neoconservatism* war das Projekt des *American enlightenment* erfolgreicher als das kontinentaleuropäische Projekt der Aufklärung, da es in den USA in eine praktische Politik der Freiheit umgesetzt wurde, während in Kontinentaleuropa mit seinem fatalen Hang zur Ideologie der Vernunft die Aufklärung auf Theoretisieren begrenzt geblieben sei (Himmelfarb 2004).

Im Unterschied zu den USA bieten die EU Lateinamerika ein transatlantisches Nord-Süd-Integrationsmodell an, das Freihandel mit dem Ausgleich bestehender Asymmetrien verbindet. Eine Wahl zwischen panamerikanischer Integration nach US-Regeln und einem transatlantischen Integrationsbündnis haben die schwachen lateinamerikanischen Volkswirtschaften realistischerweise allerdings nur dann, wenn ihnen entsprechende europäische Angebote gemacht werden. Dabei tut sich die EU bislang jedoch schwer, und insbesondere in der für Lateinamerika essentiellen Frage eines Abbaus des Agrarprotektionismus zeigen die Europäer ebenso wenig Kompromissbereitschaft wie die USA.¹⁰ Ohnehin befindet sich Europa gegenüber Lateinamerika politisch und wirtschaftlich auf dem Rückzug, obwohl viele lateinamerikanische Staaten ein stärkeres Engagement Europas in ihrer Region erwarten – auch deshalb, um ihre Ansätze eigenständiger Politiken gegenüber den USA abzusichern.

Der Anteil Lateinamerikas und der Karibik an dem gesamten Außenhandel (Export+Import) der EU-15, der zu Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch bei etwa 6% gelegen hatte, ist stetig gesunken, auf 4,6% im Jahr 2003 (IDB 2004b: 62). Nach Lateinamerika und in die Karibik gingen 2003 nur 1,8% der EU-Ausfuhren in Drittländer und lediglich 2,0% der EU-Importe von Lieferländern außerhalb der Gemeinschaft kamen aus Lateinamerika (IDB 2004b: 62). Wichtigste Außenhandelspartner der EU in Lateinamerika sind Mexiko und das MERCOSUR-Mitgliedsland Brasilien (vgl. Tab. 4).

10 Gemessen an den offenen und verdeckten Subventionen für die Landwirtschaft, die sich im Jahr 2001 auf ca. 93 Mrd. US\$ summierten, ist die EU noch protektionistischer als die USA (Lankes 2002: 11).

Tabelle 4: Der EU-15-Außenhandel mit Lateinamerika und der Karibik 2003

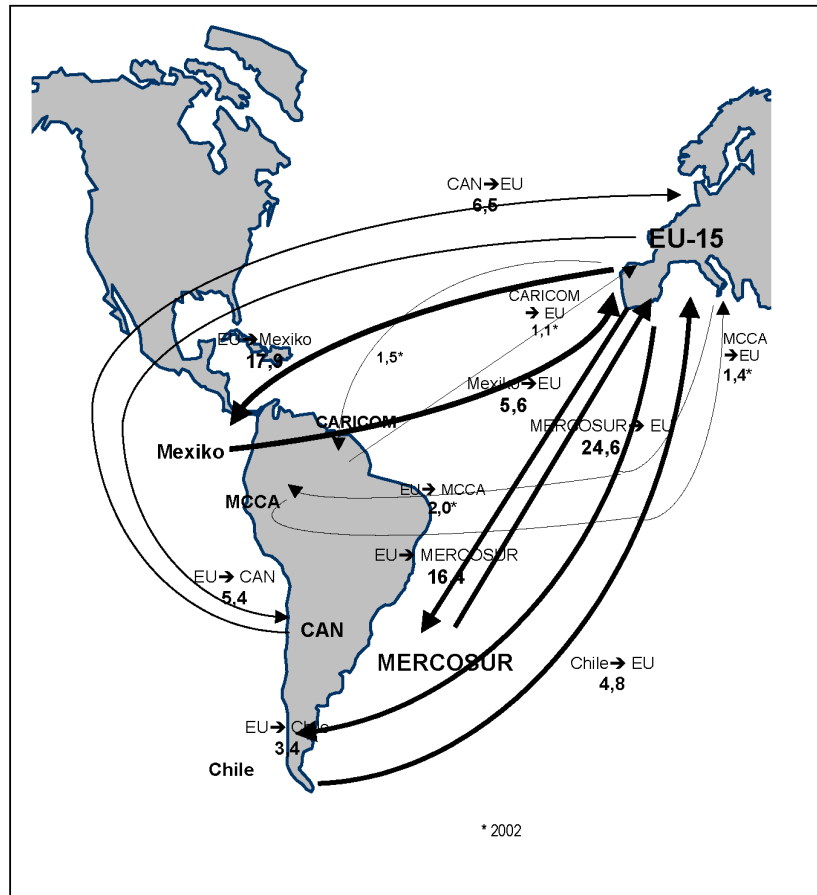
	EU-Export (Mio. US\$)	EU-Import (Mio. US\$)	Saldo (Mio. US\$)
Mexiko	17.863	5.591	+12.272
Chile	3.397	4.802	-1.405
MERCOSUR	16.362	24.572	-8.210
davon: Brasilien	13.214	18.119	-4.905
CAN	5.407	6.496	-1.089
MCCA	2.005*	1.373*	+632
CARICOM	1.487	1.114*	+373

* 2002.

Quelle: Inter-American Development Bank (2004b): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*, Washington, D.C.

Offiziell besteht zwischen der EU und Lateinamerika eine “strategische Partnerschaft”, die bei dem I. Gipfeltreffen der lateinamerikanischen und europäischen Staats- und Regierungschefs 1999 in Rio de Janeiro feierlich vereinbart wurde. Jenseits des ambitionierten Diskurses von Gipfeltreffen soll diese Partnerschaft auf Handelsbeziehungen, auf Entwicklungszusammenarbeit und institutionalisiertem politischen Dialog beruhen. Auch bei dem III. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der erweiterten EU am 28./29. Mai 2004 im mexikanischen Guadalajara mit den Repräsentanten der Staaten Lateinamerikas und der Karibik wurde zum wiederholten Male die biregionale Wertegemeinschaft beschworen, das gemeinsame Bekenntnis zu Demokratie, sozialstaatlicher Gerechtigkeit und Marktwirtschaft. Zentrale Themen auf der Agenda dieses Gipfeltreffens waren regionale Integration und soziale Kohäsion. Das Thema “soziale Kohäsion” sollte auf die Notwendigkeit sozialer Reformen in den lateinamerikanischen Gesellschaften hinweisen, um Armut und Ungleichheit abzubauen, sowie auf die Bereitschaft der Europäer, die lateinamerikanischen Partner dabei zu unterstützen.

**Abbildung 3: Außenhandelsströme EU–Lateinamerika 2003
(in Mrd. US\$)**



Quelle: Inter-American Development Bank (2004): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*. Washington, D.C., Mai.

Soziale Kohäsion ist ein "europäisches" Thema. Europa will mit dem im Jahr 2000 beschlossenen EU-Reformprogramm zur dynamischsten Zone der Welt werden, durch Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und soziale Kohäsion. Die Vertreter Lateinamerikas und der Karibik hatten im Vorfeld des Guadalajara-Gipfels dem von EU-Kommissar Chris Patten lancierten Vorschlag zugestimmt, soziale

Kohäsion zu einem vorrangigen Thema in den biregionalen Beziehungen zu machen – obwohl die Prioritäten diesseits und jenseits des Atlantik unterschiedlich sind. Lateinamerika erwartet aber von den Europäern mehr als nur gute Ratschläge zur Armutsminderung, zum Abbau von Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung. Lateinamerikas Volkswirtschaften brauchen im Prozess der Globalisierung die Unterstützung zuverlässiger Partner, um nicht weiter an weltwirtschaftlicher Bedeutung zu verlieren.

Es entspricht europäischen Interessen in Lateinamerika, einen Beitrag zur Stabilisierung und Dynamisierung der dortigen Volkswirtschaften zu leisten; dies kann allerdings nur begrenzt im Rahmen europäischer Lateinamerikapolitik geschehen. Wesentliche Stabilisierungsimpulse können von den globalen *Governance*-Strukturen ausgehen, und insbesondere von den internationalen Finanzierungsinstitutionen (IWF, Weltbank, IDB etc.), innerhalb derer die EU und ihre einflussreicheren Mitgliedstaaten Konzeptionen sozialer Kohäsion und fairer Verteilung von Lebenschancen und zukunftsfähiger Entwicklung stärker zur Geltung bringen können. Für die EU als zweitwichtigstem Handelspartner und Investor Lateinamerikas sollte ein wirtschaftlich leistungsfähigeres Lateinamerika durchaus von Interesse sein. Diesem Interesse können die Europäer Rechnung tragen, indem sie den Forderungen nach einem Abbau der Subventionierung von Agrarexporten sowie von Marktzugangsbeschränkungen in den für lateinamerikanische Produzenten relevanten Sektoren entgegenkommen. Die EU kann durch Zugeständnisse in den Verhandlungen mit dem MERCOSUR, mit der Andengemeinschaft und mit Zentralamerika den Beweis erbringen, dass sie bereit ist, lateinamerikanische Anstrengungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen und den Globalisierungsprozess partnerschaftlich zu gestalten. Gefragt sind dabei aus lateinamerikanischer Perspektive – mehr noch als gute Ratschläge zur sozialen Kohäsion – die Förderung des Technologietransfers von Europa nach Lateinamerika, die Einbindung auch kleiner und mittlerer lateinamerikanischer Unternehmen und Institutionen in die europäischen Beratungs- und Unterstützungsnetze für Unternehmen (wie *B2Europe*, *Innovation Relay Centres*) sowie die Intensivierung der Wissenschaftskooperation, vor allem in den Bereichen Lebenswissenschaften, Informations- und Kommunikationswissenschaften und der zugehörigen Technologien.

Mehr noch als weiterer Gipfeltreffen bedarf es konkreter gemeinsamer Projekte, soll die "strategische Partnerschaft" als Leitbild des biregionalen Verhältnisses zwischen Europa und Lateinamerika mit Inhalten gefüllt werden. Jedoch dürfte das Interesse an Lateinamerika in der erweiterten EU eher geringer werden; im EU-Haushaltsplan 2004 waren für die Beziehungen zu Lateinamerika deutlich weniger Mittel vorgesehen als im Vorjahr.

Tatsächlich hat der ursprünglich von der EU forcierte Dialog mit Lateinamerika als ein gleichberechtigter Dialog zwischen zwei Regionen allenfalls Symbolwert, denn Lateinamerika spricht nicht mit einer Stimme – ebenso wenig wie Europa in Lateinamerika mit einer Stimme spricht. Wenn die vielbeschworene "strategische Partnerschaft" zwischen Europa und Lateinamerika als "Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe" bezeichnet wird, dann ist dies kaum mehr als ein Euphemismus, denn weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bedeutungsunterschiede zwischen Europa und Lateinamerika sind genauso unübersehbar wie die Asymmetrien in den Beziehungen der EU zu den meisten lateinamerikanischen Staaten. Zudem haben viele Mitgliedstaaten in der erweiterten EU überwiegend keine oder nur geringe Interessen an und in Lateinamerika. Dies gilt nicht für alle EU-Länder gleichermaßen, und insbesondere gilt es nicht für Deutschland, das nach wie vor politische und wirtschaftliche Interessen an und in wichtigen lateinamerikanischen Staaten hat (Haid et al. 2005). Dementsprechend sollte deutsche Lateinamerikapolitik die Prioritäten setzen, und zwar jenseits der Rhetorik einer gleichberechtigten biregionalen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika. Im Vordergrund stehen vor allem die deutschen Interessen im Cono Sur (insbesondere in Brasilien), aber auch in Mexiko und in Chile. Es entspricht nicht deutschen Interessen, wenn sich die EU auch nach mehrjährigen Verhandlungen immer noch schwer tut, mit den Ländern des südlichen Lateinamerika ein ähnlich weitgehendes Freihandelsabkommen abzuschließen wie mit Mexiko. Auf Grund seiner zu lateinamerikanischen Volkswirtschaften eher komplementären Produktionsstrukturen ergeben sich für Deutschland im Außenwirtschaftsbereich andere Interessen, als dies bei EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Spanien der Fall ist, deren Agrarsektoren in einem (hoch subventionierten) kompetitiven Verhältnis zu Lateinamerika stehen.

Europäische Außen- und Entwicklungspolitik wird in Lateinamerika bislang nicht als kohärente, abgestimmte Politik wahrgenommen; tendenziell herrscht der Eindruck vor, dass es sich um getrennte, wenig koordinierte oder gar konzertierte Politikbereiche handelt.¹¹ Da Kohärenz und Handlungsmöglichkeiten der EU-Außenpolitik in hohem Maße vom Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten abhängen, wird sich europäische Lateinamerikapolitik auch zukünftig nicht über die Defizite der EU an Autorität und gemeinschaftlichen Interessen hinwegsetzen können. Ohnehin wird die europäische Lateinamerikapolitik seit geraumer Zeit in immer stärkerem Maße von revitalisierten Ambitionen Spaniens in der Region mitbestimmt, während sich in dem vergleichsweise geringen Engagement bei der Einbringung deutscher Positionen in europäische Lateinamerikainitiativen das nachlassende deutsche Interesse an Lateinamerika widerspiegelt. Das Ergebnis ist eine vordergründig konsensuelle und damit konturenlose europäische Lateinamerikapolitik, die Gefahr läuft, sich in unverbindlichen Gipfeltreffen *à la* Guadalajara 2004 zu erschöpfen.

4. Globalisierung, Regionalisierung und lokale Identitäten

Soll sich die "strategische Partnerschaft" zwischen der EU und Lateinamerika nicht auf die bloße Fortführung der Gipfeldiplomatie beschränken, dann muss sie durch konkrete Kooperationsprojekte Substanz gewinnen. Europa kann, gestützt auf seine langen und vielfältigen Erfahrungen mit der erfolgreichen Gestaltung regionaler Zusammenarbeit, lateinamerikanische Projekte (sub-)regionaler Integration mit intensivierten Beratungsleistungen unterstützen. Aber auch der wissenschaftlich-technischen Kooperation mit Lateinamerika sollte zukünftig wieder mehr Bedeutung zukommen, denn mit der tiefgreifenden Umstrukturierung des tertiären Bildungswesens in Europa im Zuge des "Bologna-Prozesses" eröffnen sich Chancen zu einer

11 Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) genießt bei lateinamerikanischen Partnern ein recht hohes Ansehen. Sie wird auf der operativen Ebene als reformorientiert wahrgenommen und ihr wird – neben Professionalität und interkultureller Lernfähigkeit – zugute gehalten, dass die Kooperationsangebote mit weniger sachfremden Konditionen verknüpft sind, als dies bei anderen Gebern der Fall ist. Ein ähnlich positives Image konnte die EZ der EU in Lateinamerika noch nicht gewinnen; EZ-Projekte der EU gelten als überbürokratisiert und anonym.

Wiederannäherung der wissenschaftlichen Interaktion zwischen Europa und Lateinamerika. Auch Lateinamerika muss in den wissensbasierten Produktionsprozessen seine Kompetenz stärken, um mittelfristig nicht dauerhaft zu den Verlierern der Globalisierung zu zählen.

Im lateinamerikanischen Alltag zeigt sich die Globalisierung vordergründig sichtbar vor allem darin, dass materielle und immaterielle Güter aus allen Gegenden der Welt mehr als jemals zuvor verfügbar sind – wenngleich nicht für alle. Nach wie vor sind es allerdings hauptsächlich Produkte *Made in USA*, Waren aus der EU, zunehmend auch Produkte *Made in China*. Der Abbau ökonomischer Grenzhürden, drastisch gesunkene Informations- und Transaktionskosten erlauben es *global players*, mit ihren Produkten im letzten Winkel Lateinamerikas präsent zu sein. Unternehmen aus Lateinamerika finden sich in dem Club der mächtigen *global players* bislang nur vereinzelt.¹² In der Weltwirtschaft sind lateinamerikanische Volkswirtschaften allenfalls sekundäre Akteure, deren Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der “Spielregeln” der globalisierten Weltwirtschaft äußerst gering sind. Zwar hat die Einbindung lateinamerikanischer Unternehmen in den Weltmarkt zugenommen, aber die weltwirtschaftliche Bedeutung der Region ist insgesamt rückläufig (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Lateinamerikas sinkende Bedeutung in der Weltwirtschaft

Der Anteil Lateinamerikas ¹	Angaben in %		
	1980	1990	2004
an der Weltbevölkerung	8,1	8,2	8,5
an der globalen Wertschöpfung ²	6,8	5,6	4,9
an den weltweiten Exporten	5,5	3,9	5,0
an den ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen	12,1	4,0	6,4 ³

¹ Lateinamerika und Karibik gemäß der regionalen Abgrenzung der Weltbank.

² Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen in US\$.

³ 2003.

Quelle: World Bank: *World Development Indicators Online* <www.worldbank.org> (Zugriff am 16.11. 2005).

12 In der UNCTAD-Statistik der weltweit 100 größten nichtfinanziellen transnationalen Unternehmen des Jahres 2002 ist als einziges Unternehmen aus Lateinamerika der mexikanische Zementkonzern Cemex S.A. aufgeführt (UNCTAD 2004: 276-278).

In Lateinamerika gibt es – wie überall auf der Welt – Gewinner und Verlierer des Globalisierungsprozesses. Die Globalisierungseffekte sind keineswegs in allen Regionen und Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas identisch. Einerseits entstehen lokale Modernisierunginseln, während sich andererseits traditionelle Überlebensökonomien auflösen und die davon betroffenen Menschen aus dem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben ausgegrenzt werden. Als Reaktion auf globalisierungsbedingte Exklusionsprozesse formieren sich neue soziale Bewegungen, denen es teilweise sogar gelingt, Chancen des *global-local-interplay* zu nutzen, und die Aufmerksamkeit international agierender Globalisierungsgegner für ihre Forderungen zu gewinnen.

Immer häufiger sind von Demonstranten überall in Lateinamerika Parolen gegen die Globalisierung zu hören. Die Nutzung von Globalisierungschancen ist bisher nur begrenzt gelungen, während die Schattenseiten des globalisierungsbedingten Strukturwandels unübersehbar und für viele Menschen in Lateinamerika unmittelbar leidvoll spürbar sind. Eine Art Vergeblichkeitssyndrom breitet sich in Lateinamerika aus, die Furcht, von der Globalisierung überrollt zu werden, den Funktionsbedingungen der globalisierten Wirtschaft nicht entsprechen zu können, das bedrohliche Gefühl, in eine Globalisierungsfalle geraten zu sein, in der die Segnungen der westeuropäisch-nordamerikanischen permissiven Konsumzivilisation mit den Ungleichzeitigkeiten und Wahrnehmungsdifferenzen in den eigenen Gesellschaften kollidieren. Aus lateinamerikanischer Perspektive mag der Terminus “Globalisierung” ohnehin irreführend erscheinen, solange für Produkte aus Lateinamerika der Weg auf die Absatzmärkte der westlichen Industrieländer versperrt bleibt und der nordwärts gerichteten Mobilität lateinamerikanischer Arbeitskräfte an den Grenzzäunen des *Río Grande* von der *US-border-patrol* gewaltsam Einhalt geboten wird.

Lateinamerikanische Anti-Globalisierungsreflexe mögen paradox erscheinen, bedenkt man, dass Lateinamerika selbst in gewisser Weise Ergebnis einer raumkonstituierenden Globalisierungswelle ist, Resultat jenes wirtschaftsraumprägenden Globalisierungsanlaufs des 16. Jahrhunderts, als die spanischen und portugiesischen Kolonialreiche begannen, eine grenzüberschreitende Vernetzung von Wertschöpfungsprozessen aufzubauen (Osterhammel/Petersson 2003: 36-41). Mit Hilfe des in Amerika erbeuteten – oder ausgebeuteten – Silbers

gelang es erstmals, ein erdumspannendes Handelsnetz zu etablieren. Beginnend mit den Entdeckungsreisen des Christoph Columbus ist Lateinamerikas (Wirtschafts-)Geschichte immer von europäisch-nordamerikanisch geprägten Internationalisierungsphasen (mit-)bestimmt worden. Lateinamerikas Geschichte war allerdings immer auch eine Geschichte des Widerstandes gegen die europäisch-nordamerikanische Vorstellungswelt (Gabriel 1999: 161). So ist auch in der lateinamerikanischen Diskussion über das ALCA-Projekt von den Gegnern immer wieder der Vorwurf bemüht worden, die USA nutzten das ALCA-Projekt als Instrument, um ein Lateinamerika nach US-Vorstellungen zu modellieren. In der Tat gibt die bisherige Politik der USA wenig Anlass, ausgerechnet auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika das Verhalten eines benevolenten Hegemons zu erwarten. Die US-Politik ironisierend, hat der brasilianische Präsident Luiz Inácio "Lula" da Silva bei seinem Europa-Besuch im Juli 2003 gesagt, dass er die US-Amerikaner bewundere, da sie als Erstes an sich denken, als Zweites an sich und als Drittes an sich (*Süddeutsche Zeitung* vom 16.07. 2003).

Im Spannungsverhältnis zwischen globalen Entwicklungsprozessen und deren regionalen und lokalen Auswirkungen wird der Globalisierungsdiskurs in Lateinamerika zunehmend als Partikularitätsdiskurs geführt. Die Besonderheiten des Nationalen, Regionalen oder Lokalen werden als Gegenpole zu universalen Tendenzen umso stärker betont, je weniger ökonomische und politische Prozesse als national, regional oder lokal beeinflussbar wahrgenommen werden. In einer Welt globaler Märkte und globaler Medien, die an der Oberfläche vereinheitlicht, verwestlicht, amerikanisiert, "McDonaldisiert" erscheinen mag, haben die Menschen dennoch nicht eine einzige Identität, sondern sie besitzen viele verschiedene Identitäten. Für die alltäglichen Lebenszusammenhänge der Menschen, für ihre Einbindung in konkrete Produktionsverhältnisse und soziale Reproduktionsbedingungen ist die überschaubare lokale und regionale Ebene entscheidend, trotz aller Enträumlichung und Beschleunigung in Folge der durch die integrierten Kommunikations- und Informationstechnologien ermöglichten Globalisierung.

Regionalisierungsprozesse stehen scheinbar paradoxerweise dem Globalisierungsprozess gegenüber. In den regionalen und lokalen Gegenströmungen zum Globalisierungsprozess, in der Betonung des

je Eigenen, spiegelt sich jedoch die Suche nach Lebensformen wider, die dem eigenen Selbstverständnis der Menschen entsprechen sowie deren eigenen kulturellen und historischen Erfahrungen. In der Entdeckung oder Wiederentdeckung des je Eigenen liegt ja auch die Chance einer Schärfung des Angebotsprofils regionaler oder lokaler Ökonomien in Lateinamerika und der Karibik, beispielsweise auf dem globalen Tourismusmarkt oder auf dem weltweiten Markt für Unterhaltungsmusik (Ratter 2004: 97). Freilich besteht die Gefahr, dass die Vermarktung des je Eigenen gerade im Bereich der Kultur diese an den Prozess der ökonomischen Globalisierung bindet und sie damit ihrer Funktion als partikularer Gegenpol zu universalisierenden Tendenzen enthoben wird.

Sofern Globalisierung nicht mehr bedeutet als ein Synonym für Homogenisierung und Negierung des Besonderen, eröffnen Regionalisierungsprozesse möglicherweise die Chancen mitgestaltender und identitätsfördernder Partizipation. Die Frage stellt sich, ob und wie diese Chancen in den lateinamerikanischen Projekten regionaler Kooperation und Integration wahrgenommen werden können. Die Verantwortung für die Gestaltung dieser Projekte ist nicht deckungsgleich mit Regierungsverantwortung, sondern in diese Verantwortung sind auch Zivilgesellschaft und Wirtschaftsunternehmen mit einbezogen. Der Slogan "Global denken, lokal handeln" drückt die Notwendigkeit anschaulich aus, Verantwortung auf parallelen Maßstabebenen wahrzunehmen. Denn letztendlich findet Entwicklung auf der lokalen, individuenbezogenen Ebene statt. Nicht Lateinamerika entwickelt sich, sondern es geht um die Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen, um deren Möglichkeiten, ihre Existenz in einer dauerhaft lebenswerten Umwelt selbstbestimmt zu gestalten.

Literaturverzeichnis

- Gabriel, Leo (1999): "Erinnerungen an die Zukunft. Postmoderne Utopien in Lateinamerika". In: Mader, Elke/Dabringer, Maria (Hrsg.): *Von der realen Magie zum Magischen Realismus. Weltbild und Gesellschaft in Lateinamerika. ¡atención!* Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, 2. Frankfurt/Main, S. 159-164.
- Garrett, Geoffrey (2004): "Globalization's missing middle". In: *Foreign Affairs* 83, Nr. 6, S. 84-96.

- Haid, Stefan et al. (2005): "Deutsche Interessen in Lateinamerika". In: *KAS-Auslandsinformationen* 21, Nr. 8. Berlin, S. 22-37.
- Himmelfarb, Gertrude (2004): *The Road to Modernity*. New York.
- Hutton, Will (2002): *The World We're In*. London.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2002): *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*. Washington, D.C.
- (2004a): *Integration and Trade in the Americas: A Preliminary Estimate of 2004 Trade*. Washington, D.C.
- (2004b): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit. Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*. Washington, D.C.
- (2006): *Integration and Trade in the Americas: Periodic Note*. Washington, D.C., März.
- Jawad, Faris (2004): "Der Marktzugang nach GATT/WTO-Regeln – Anspruch und Wirklichkeit und seine Bedeutung für die Handelsentwicklung der Dritten Welt". *IEE Working Papers* 177. Bochum.
- Lankes, Hans Peter (2002): "Market access for Developing Countries". In: *Finance and Development* 39, Nr. 3, Washington, D.C., S. 8-13.
- Nolte, Detlef (2005): "Droht eine Spaltung Lateinamerikas? Die Ergebnisse des IV. Gipfels der Amerikas in Mar del Plata". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 7, Nr. 21. Hamburg, S. 241-248.
- Osterhammel, Jürgen/Petersson, Niels P. (2003): *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München.
- Ratter, Beate (2004): "Karibische Integrationsbemühungen. Ein Lehrstück der Globalisierung". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2004*. Frankfurt/Main, S. 93-115.
- Rodrigues, Ana Carolina (2005): "Ein Gipfeltreffen mit Misstönen". In: *Focus Brasilien*, Nr. 9. Rio de Janeiro, S. 1-4.
- Sangmeister, Hartmut (2005a): "Gulliver und die Zwerge: Asymmetrien und Interdependenzen der Wirtschaftsbeziehungen in den beiden Amerikas". In: *Lateinamerika Analysen*, 11. Hamburg, S. 61-86.
- (2005b): "Der neue Regionalismus und die lokale Logik der Globalisierung". In: Gmelch, Nadja/Kopyciok, Antje/Meyer, Andreas (Hrsg.): *Frei Handeln in den Amerikas. Entwicklung und Perspektiven gegenwärtiger Integrationsprojekte. Schriftenreihe zu den Passauer Lateinamerikagesprächen*, 1. München, S. 12-29.
- Sangmeister, Hartmut/Melchor del Río, Amaranta (2003): "Kommt eine ALCA light? Lateinamerikanische Vorbehalte lassen das Projekt einer panamerikanischen Freihandelszone schrumpfen". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 5, Nr. 24. Hamburg, S. 247-257.
- Sangmeister, Hartmut/Taalouch, Karim (2003): "ALCA: Neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?". In: *Lateinamerika Analysen*, 5. Hamburg, S. 65-95.

- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2004): *World Investment Report 2004: The Shift to Services*. New York/Geneva.
- Wilson, Dominic/Purushothaman, Roopa (2003): *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*. *GoldmannSachs Global Economics Paper* 99. New York.
- World Bank (International Bank for Reconstruction and Development) (2000): *Trade Blocks*. New York.
- (2005): *World Development Report 2006: Equity and Development*. New York.